

Zeitschrift: Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 55 (1982)

Heft: 1-2

Artikel: ASPAN, groupe de Suisse occidentale : séminaire sur l'introduction de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire tenu le 9 octobre 1981, à Lausanne : le plan directeur selon la loi fédérale sur l'aménagement du territoire

Autor: Moor, P.

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-128412>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 12.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

ASPAN

Groupe de Suisse occidentale

Séminaire sur l'introduction de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire

tenu le 9 octobre 1981, à Lausanne

Le plan directeur selon la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire

Exposé de M. P. Moor, professeur à la faculté de droit de l'Université de Lausanne.

1. Introduction

1.1. L'aménagement du territoire consiste d'abord dans l'ensemble des mesures qui ont trait directement à l'occupation des sols. Cependant, cette première définition est incomplète, car l'utilisation de l'espace est touchée par d'autres évolutions et d'autres événements que la réglementation des affectations. Sa gestion implique que ces facteurs, d'origine, de nature, d'importance fort variables, soient pris en compte. C'est pourquoi l'aménagement du territoire doit intégrer également toutes les activités (en tout cas publiques) qui ont une pertinence spatiale, c'est-à-dire qui influent, d'une manière ou d'une autre, sur l'économie spatiale. Il y a donc coordination à tous niveaux, et non seulement à celui d'une conception cohérente des zonages locaux entre eux. Coordination ne signifie pas ici prédominance absolue des objectifs de l'aménagement du territoire, mais équilibre, en fonction de leurs valeurs et de leurs malléabilités respectives, des politiques publiques (impératives ou incitatives) concernant ou impliquant l'utilisation de l'espace.

Etant donné les difficultés que rencontre toute administration à coordonner par rapport à des objectifs, mêmes formulés, il faut pour le moins qu'un acte déterminé cristallise en quelque sorte cette fonction: c'est le rôle du plan directeur, qui lui dicte son contenu.

1.2. La Loi fédérale sur l'aménagement du territoire ne reprend, du moins apparemment, que partiellement cette fonction. En effet, le contenu minimal que les cantons doivent donner au plan directeur (mais ils peuvent aller plus loin) est posé comme suit (art. 8): «Les plans directeurs définissent au moins: a) la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, compte tenu du développement souhaité;

b) l'ordre dans lequel il est envisagé d'exercer ces activités et les moyens à mettre en œuvre.»

C'est le contenu qui a un effet contraignant pour les autorités (art. 9 I).

Cependant, l'article 1 OAT définit les «activités ayant des effets sur l'organisation du territoire: établissement ou approbation de plans directeurs, de plans d'affectation, de conceptions et

de plans sectoriels, d'études de base; élaboration, réalisation et utilisation de projets de construction ou de transformation de bâtiments, d'ouvrages ou d'installations publics ou d'intérêt public; octroi de concessions, d'autorisations, de subventions pour des constructions, des installations ou leur exploitation (défrichement, gravière, station d'épuration, amélioration foncière, etc.). La définition ne pourrait guère être plus large, et semble devoir rendre au plan directeur l'ensemble de sa fonction. Mais il convient de rappeler qu'il n'intègre que les activités dont les effets sont importants (*Le plan directeur*¹, p. 55/6). Bizarrement, les options prises sur ce que l'article 8 lit. a appelle «développement souhaité» ne font pas partie du plan directeur. Il semble, dans la systématique de la loi, qu'elles soient prises en fonction de l'article 6: il s'agit des «études de base». Il faudra revenir sur ce point.

2. Contenu et structure du plan directeur

2.1. Le plan directeur de l'article 8 LAT, donc, «se borne à localiser et à fixer les mesures qui assureront la réalisation du développement souhaité» (*Etude*, page 148). Les documents fédéraux disponibles ne précisent pas ce qu'il convient d'entendre par «mesures»; ils traitent plutôt de quatre catégories, qui se distinguent uniquement par le degré d'avancement du processus de décision, soit un critère de nature procédurale, et non matérielle. Sous cet angle, il est différencié entre «Décisions prises», «Questions en suspens», «Informations préalables» et «Données de base» (*Etude*, p. 149 sq.; *Le plan directeur*², p. 57 sq.; art. 4 OAT).

2.2. Par «données de base», il faut entendre les éléments qui sont nécessaires à la compréhension des trois autres composantes du plan. Des éléments de fait tout d'abord: géographie physique, infrastructures réalisées, etc. S'y ajoutent des éléments de nature juridique et politique: les exemples cités (*Le plan directeur*, p. 58) sont, dans leur contenu, les plans d'affectation et les plans directeurs locaux ou régionaux — lesquels ne sont donc pas des «décisions prises», bien qu'ils bénéficient aussi d'une force contraignante.

2.3. Les «décisions prises» (*Le plan directeur*, p. 57; *l'Etude* parle de «mesures arrêtées») sont les «projets, importants par leurs effets futurs sur l'organisation du territoire, qui ont été coordonnés avec les activités des différentes autorités concernées relativement aux objectifs de développement poursuivis, et au sujet desquels un accord a été réalisé».

Cette définition semble singulièrement limitative, puisqu'elle se restreint, apparemment, aux projets qui ont dû être coordonnés (puisqu'un accord — entre quelles parties? — a été réalisé). Cette restriction est inutile: n'est-il pas évident qu'un projet à pertinence spatiale doit figurer, de ce seul fait, dans le plan directeur? *L'Etude* fait, aussi, état du critère du «conflit d'intérêts»: il y a «mesure arrêtée» lorsqu'un tel conflit «est en voie d'être résolu», c'est-à-dire (cumulativement) «lorsque les activités en cause sont localisées avec précision et leurs effets sur l'organisation du territoire clairement évalués» et «qu'il importe de prendre une décision ou d'arrêter des mesures définitives, faute de quoi l'une ou l'autre des parties en présence serait bloquée dans l'accomplissement de ses tâches». Cette conception appelle en tout cas deux remarques. Toute mesure ne suscite pas nécessairement des conflits d'intérêts, sans pour autant que ses effets sur l'espace soient nuls: serait-elle exclue du contenu du plan directeur, alors même qu'il se pourrait que sa réalisation soit judicieuse? Puis les conflits d'intérêts peuvent surgir postérieurement. Il semblerait, à analyser ces textes, que la coordination ait été conçue essentiellement comme négative (éviter les conflits plutôt qu'optimiser les réalisations). Il faut s'arrêter également à la notion de «décisions» prises. Ces mesures feront, sans doute sans exception, toutes l'objet de deux procédures, l'une qui leur est spécifique et l'autre qui a trait à leur

¹Département fédéral de justice et police / Délégué à l'aménagement du territoire: *Le plan directeur selon la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 — Réflexions, remarques, recommandations*, Berne, 1979.

²Département fédéral de justice et police / Office fédéral de l'aménagement du territoire: *Etude relative à la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire — Bases pour l'aménagement du territoire*, Berne, 1981 (avec une bibliographie, p. 17 sq.). Ce texte, d'un volume considérable (408 p.) pourrait être qualifié d'immense ordonnance administrative — publiée!

insertion dans le plan directeur. Car l'institution du plan directeur ne modifiera pas la répartition des compétences concernant chacune des activités qui doivent être intégrées dans le plan directeur. Ainsi, l'autorisation d'exploiter une gravière fera toujours l'objet d'une procédure propre devant l'office compétent en la matière, et d'une décision de cet office; les crédits seront toujours votés par le Grand Conseil et, éventuellement, soumis au corps électoral; le renouvellement d'une concession ferroviaire continuera de relever de la compétence du Conseil fédéral. Il y aura donc deux procédures et deux décisions: la première, spécifique à la mesure, la seconde, insérant la mesure dans le plan directeur. Cette dernière accompagnera l'élaboration du projet en cause, avant même qu'il ne soit définitivement décidé par l'autorité compétente: on voit mal, en effet, comment il pourrait en être autrement. Un investissement (hôpital régional, aérodrôme, établissement d'enseignement) ne peut être décidé pour réalisation, dans tous ses éléments (localisation, plans, crédits), avant que les arbitrages le cas échéant nécessaires du point de vue de l'aménagement du territoire n'aient été faits. L'accord sur ces points ayant abouti, l'autorité compétente prendra sa décision, avec tous ses effets propres

(notamment quant aux tiers, ou quant aux rapports avec d'autres autorités ou organes: par exemple, le vote du Grand Conseil sur un crédit extraordinaire, ouvrant la possibilité d'un référendum financier). Jusqu'à ce moment, l'autorité a pour obligation de respecter le compromis, c'est-à-dire de mener à sa fin la procédure spécifique selon les termes de l'accord réalisé dans le cadre du plan directeur. Mais la mesure ne sera proprement impérative que lorsqu'elle aura été décidée selon sa procédure spécifique. Et c'est seulement cette phase terminée que le plan directeur pourra, sur ce point, être adopté et approuvé.

2.4. La troisième catégorie, «Questions en suspens», vise les projets qui n'ont pas encore atteint ce stade de maturité. L'«activité en cause» «n'a pas encore été suffisamment localisée», ou «ses effets sur l'organisation du territoire ne sont pas définis», ou encore «le conflit ne requiert pas une solution immédiate car il ne constitue pas au moment considéré un obstacle à l'accomplissement des tâches de l'une ou l'autre des parties» (*Etude*, p. 150), ou, enfin, le «conflit d'intérêts» n'a pas encore pu être résolu (*Le plan directeur*, p. 57).

2.5. Enfin, les «informations préalables» visent des situations où la réalisation du projet est incertaine, ou loin-

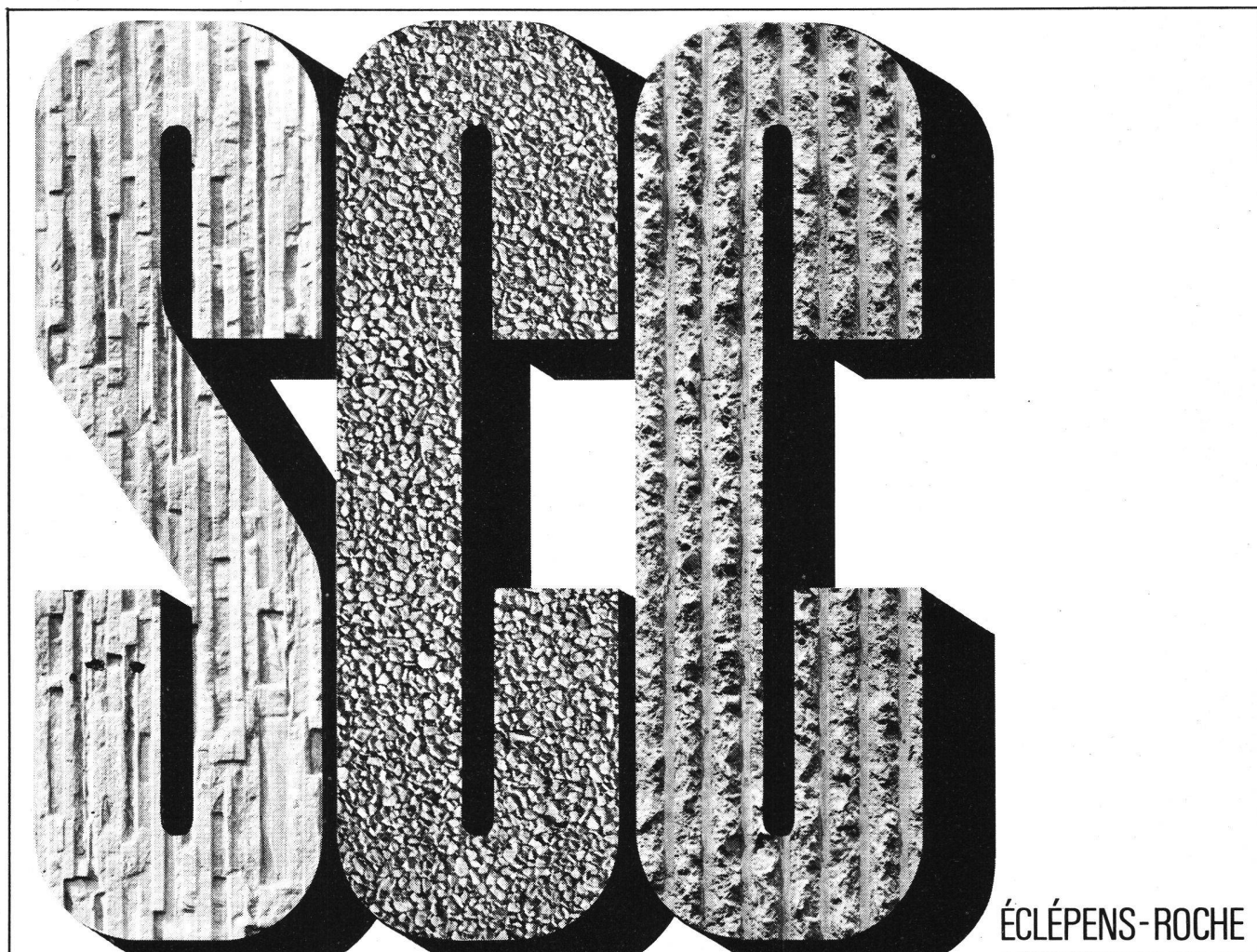
taine, ou vague (*Le plan directeur*, p. 57; *Etude*, p. 150).

3. L'effet contraignant du plan directeur

3.1. La portée de l'effet contraignant n'est pas uniforme. Il s'agit de distinguer entre les diverses autorités, d'une part, et entre les catégories de mesures, de l'autre.

L'effet contraignant, pour les «questions en suspens» et les «informations préalables», est de pure procédure. Entre les mains de l'autorité compétente en la matière, la mesure est encore à l'état de projet: aucune décision définitive n'a encore été prise par elle, ni par une autorité supérieure. Elle est tenue, si elle entend passer à la phase terminale du processus de décision, de faire préalablement passer son projet par la phase d'intégration au plan directeur, aux fins, non seulement de la coordination, mais aussi, sinon surtout, de l'observation des buts et principes régissant l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT) et du respect du développement souhaité (art. 6 et 8 LAT).

3.2. Les «décisions prises», elles, ont un effet contraignant matériel et formel. Matériel en ce sens que les autorités doivent se conformer aux mesures telles qu'elles sont arrêtées dans le plan directeur, formel en ce sens que, si elles ne



veulent pas s'y conformer, elles doivent en demander l'adaptation et la modification. En d'autres termes, cela signifie que le plan directeur n'est pas seulement un instrument matériel de coordination, mais un acte juridique de l'Etat; il obéit par conséquent à la règle du parallélisme des formes, en vertu de laquelle un acte juridique doit être suivi tant qu'il n'est pas modifié par l'autorité qui l'a adopté, et selon la procédure qui a été suivie pour son adoption. On voit que l'effet contraignant matériel peut être converti en obligation de procédure — ce qui est évident, étant donné le caractère dynamique du plan directeur.

3.3. L'effet contraignant tel qu'il est prescrit par l'article 9 I LAT est limité au contenu prescrit par la loi sur l'aménagement du territoire, à moins que le droit cantonal l'étende à d'autres contenus: mais alors, ces effets de droit cantonal ne s'appliquent qu'aux autorités de ce canton.

3.4. L'effet contraignant est également limité par la nature du contenu du plan directeur. On n'entend pas par là seulement que les décisions qui lui sont intégrées peuvent rester, au moins relativement, indéterminées, laissant à l'autorité matériellement compétente une certaine marge de liberté. Mais aussi, on a vu qu'elles faisaient l'objet de deux procédures, lesquelles font naître deux séries de compétences: l'une qui a trait à la mesure pour elle-même, l'autre qui vise son insertion dans le plan directeur. Ces deux séries subsistent — sinon l'ordre des attributions serait bouleversé au profit des instances de l'aménagement du territoire. Quels sont alors leurs rapports réciproques? On en voit en tout cas deux.

Aucune mesure à pertinence spatiale (pour résumer ainsi les critères de l'article 8 LAT) ne pourra être décidée sans que, préalablement, son intégration dans la planification directrice n'ait été entreprise et achevée. Il en résulte donc une obligation positive de procédure pour l'autorité compétente: la procédure spécifique à la mesure en cause se doublera de la procédure du plan directeur.

D'autre part, une fois intégrée, une fois «arrêtée» (on reprend le terme de l'*Etude*), la mesure ne peut être modi-

fiée au-delà de la marge de manœuvre éventuelle que laisse le plan directeur; c'est là pour l'autorité compétente une obligation négative.

Il ne semble en revanche pas réaliste d'analyser l'effet contraignant comme une obligation positive, pour l'autorité compétente, de réaliser la décision: d'autres facteurs politiques que ceux découlant de l'aménagement du territoire peuvent déterminer l'avenir. Si elle modifie ses intentions, l'autorité aura cependant à sa charge une obligation d'informer. Au cas où cette renonciation devrait amener un conflit d'intérêts, l'autorité gouvernementale tranchera: elle peut imposer la réalisation en fonction d'une appréciation globale.

3.5. On notera encore que les options prises au niveau des «études de base» (art. 6 LAT) ne jouissent pas de l'effet contraignant, puisqu'elles n'entrent pas dans le plan directeur: il s'agit, il faut le rappeler, principalement des «intentions» (*Etude*, p. 135) du canton concernant la délimitation des zones agricoles, l'urbanisation, la protection de certaines parties du territoire, en raison de leur beauté, de leur fonction de déassement, etc. Or, il est évident qu'on est en présence ici de ce qui va déterminer le contenu du plan directeur, et que, dès lors, et par l'intermédiaire du plan directeur, ces options prendront matériellement un effet contraignant indirect: c'est en effet sur elles que reposeront les choix du plan directeur. Il conviendra de le mettre en évidence lors de la discussion et de l'adoption de la planification directrice.

3.6. Les plans de zones n'entrent que dans une mesure limitée dans le plan directeur: en tant que «données de base», et cela «dans leur contenu». A cet égard, il convient de relever les points suivants, qui nuanceront le principe.

Il existe, d'abord, des plans de zones qui ont pour objet de grands investissements. Ceux-là seront intégrés dans le plan directeur comme leur objet lui-même.

Secondement, les plans de zones doivent être conformes au plan directeur (art. 26 LAT). Ils doivent donc «[reprendre] les mesures arrêtées», «[ne pas préjuger] l'issue des questions en sus-

pens sans que la procédure prévue par le plan directeur ait été observée», et «ne pas [ériger] les informations préalables en conflit d'utilisation, avant que les autorités concernées aient été averties» (*Etude*, p. 306). Le plan directeur lie donc la planification locale. Une autre question est de savoir si la planification locale, dûment approuvée, lie les autorités appelées à prendre des mesures à pertinence spatiale. On répondra par l'affirmative: à moins que la législation ne les en dispense, les autorités cantonales et fédérales sont tenues de respecter le droit communal. C'est ce que prévoit l'article 21 I LAT lorsqu'il dispose que «les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun»: sujets de droit privé et collectivités publiques (*Etude*, p. 259). L'effet contraignant ne vient donc pas du plan directeur, mais directement de la loi. Cependant, des problèmes peuvent surgir lorsque le droit de la collectivité supérieure lui octroie une immunité; il en va ainsi, pour la Confédération, soit en vertu de dispositions expresses (organisation militaire, domaine ferroviaire), soit lorsque l'application du droit cantonal ou communal ferait obstacle à l'accomplissement de l'une de ses tâches (cf. J.-F. Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse* I, N°s 724 sq.). A cela s'ajoute le cas où le droit fédéral régit la matière par des règles propres (cf. *Etude*, p. 61, mieux formulé qu'à la p. 259). Mais la loi fédérale sur l'aménagement du territoire apporte une solution, dans la ligne de l'article 22 quater III Cst.: les mesures à pertinence spatiale qu'une autorité entendrait prendre doivent être annoncées, et la procédure du plan directeur sera déclenchée, en tout cas dans l'hypothèse d'un conflit d'utilisation (en particulier la procédure de conciliation). Le plan directeur confère par conséquent un effet contraignant indirect à cette catégorie particulière de données de base que constituent les plans locaux.

3.7. Par rapport aux tiers, le plan directeur ne déploie aucun effet juridique direct: il ne fait naître pour eux ou à leur charge ni droits ni obligations. Leur situation juridique sera définie par d'autres actes: principalement, les plans d'affectation, mais aussi, dans leur pro-

SCHICHTENXS

SOUS-TOITURE

Isolation calorifique éprouvée,
étanche à l'air, pas de ponts thermiques
grâce aux languettes
et rainures sur tous les côtés.

Isolation plafonnage
et sous-face terminée en un.

**La
bonne
variante
SOUS-TOITURE
BI**

Bau + Industriebedarf AG
4104 Oberwil/BL Tel. 061 30 40 30

Pose facile directement
sur les chevrons,
immédiatement praticable.

Caractéristiques physiques
appropriées.
Légère et maniable.

cédure spécifique, les décisions constituant des «mesures arrêtées» (par exemple un plan de mise à l'enquête d'expropriation). Comme on le verra, les tiers ne peuvent dès lors pas contester le plan directeur directement.

3.8. Contrairement aux apparences, le plan directeur ne lie pas toutes les autorités. Le législateur fédéral n'est lié que par la Constitution fédérale et les lois et arrêtés fédéraux de portée générale (tant qu'il ne les modifie pas dans la même forme): aucun effet contraignant ne pèse donc sur lui. Il n'en va pas différemment pour le législateur cantonal. S'il adopte le plan directeur, il est libre de le modifier. Si l'adoption relève du Conseil d'Etat, il n'en résultera aucune obligation matérielle pour le Grand Conseil. On voit mal comment le législatif pourrait être lié par un acte du gouvernement; dans l'exercice de ses compétences, il n'est tenu de respecter que les actes d'autorités ou d'organes de rang supérieur (en l'occurrence, ici, les autorités fédérales), obligation qui ne découle évidemment pas du plan directeur.

L'effet contraignant vise évidemment les communes dans tous leurs organes. En vertu de l'approbation que le Conseil fédéral donne au plan directeur, celui-ci lie enfin l'administration des cantons voisins.

4. La procédure

4.1. La procédure d'élaboration est régie par le double souci d'ouverture — le plan directeur ne doit pas rester un document administratif interne — et d'instrumentalisation — il doit pouvoir remplir sa fonction de coordination.

La loi fédérale laisse aux cantons la compétence de déterminer l'autorité compétente (art. 10): le Grand Conseil (avec ou sans référendum possible) ou le Conseil d'Etat (avec approbation ou prise de connaissance de l'autorité législative). Il n'est pas concevable que ce soit une autre autorité: elle serait de niveau inférieur au gouvernement, ce qui ne permettrait pas à l'effet contraignant de déployer ses effets.

Dès qu'il est adopté par le canton, le plan directeur est soumis à l'approbation du Conseil fédéral (cf. art. 7 OAT). A l'intérieur du canton, le plan directeur entre en vigueur au moment que détermine le droit cantonal (mais au plus tard au moment de l'approbation par le Conseil fédéral). Mais, tant à l'égard des autorités fédérales qu'à celui d'autres cantons, c'est l'approbation fédérale qui le fait entrer en vigueur.

4.2. L'approbation du Conseil fédéral porte sur la conformité au droit fédéral en général, et à la loi fédérale en particulier. (*Etude*, p. 167 sq.; *Le plan directeur*, p. 60 sq.). Il s'agit d'abord des exigences formelles (art. 4, 7 et 10 LAT). Ensuite, le contenu du plan doit «correspondre aux dispositions matérielles» (art. 1 et 3 LAT); mais le contrôle du Conseil fédéral reste un contrôle restreint à la légalité — il devra respecter la liberté matérielle que la loi (cf. art. 2 III) et la Constitution (art. 22 quater I)

donnent aux cantons. Cela signifie que, malgré (ou à cause de) l'indétermination des notions qu'utilisent les dispositions matérielles des articles 1 et 3 de la loi, le Conseil fédéral ne doit pas substituer sa propre appréciation à celle du canton. A vrai dire, dans la pratique, il n'est pas exclu qu'il y ait là source de quelques difficultés: car les normes applicables sont à ce point générales que la frontière, déjà en soi problématique, entre le contrôle de la légalité et celui de l'opportunité, est ici singulièrement vague (cf. par exemple le pouvoir reconnu au Conseil fédéral in *Le plan directeur*, p. 19, par rapport à l'art. 3 III LAT. En troisième lieu, le Conseil fédéral aura à examiner si les plans «tiennent compte de manière adéquate de celles des tâches de la Confédération et des cantons voisins dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire». Le canton n'est pas tenu de reprendre telles quelles les solutions retenues par la Confédération; il peut fort bien se trouver que celles-ci doivent être adaptées (*Etude*, p. 169; *Le plan directeur*, p. 61).

Lorsque le Conseil fédéral estime qu'il ne peut approuver le plan qui lui est soumis, il ouvre la procédure de conciliation, à moins que le vice ne soit de nature à être éliminé par le canton concerné seul (*Etude*, p. 174).

4.3. Précédant cette phase terminale, la phase d'élaboration a en réalité une importance capitale: si le plan directeur fixe un certain nombre de choix et d'options, il importe, pour éviter de consacrer une politique du fait accompli, que la procédure de mise au pied soit différenciée. Elle doit en premier lieu être le lieu de coordination entre tous les services du canton dans la compétence desquels rentrent des mesures à pertinence spatiale. Mais la coordination, avant toute décision sur le plan lui-même, doit également intervenir avec les services intéressés de la Confédération et ceux des cantons voisins — à défaut de quoi la procédure de conciliation de l'article 12 LAT peut être introduite (art. 7 LAT) — voire avec les Etats limitrophes (art. 7 III).

4.4. Sur le plan interne, les cantons régissent la procédure eux-mêmes. La loi pose cependant deux exigences, l'une concernant les communes, l'autre la population.

S'agissant d'abord des communes, elles sont appelées à coopérer à l'élaboration du plan directeur (art. 10 II LAT; la disposition s'applique également à d'autres organismes: cf. *Etude*, p. 163). Le droit cantonal déterminera les procédures. Selon l'*Etude* (*ibid.*), la coopération avec les communes «se fera conformément aux dispositions cantonales qui régissent les rapports entre le pouvoir cantonal et les communes. Le droit cantonal peut toutefois prévoir une participation plus étendue». On peut penser que l'organisation actuelle ne satisfait pas à l'exigence de la loi fédérale — sinon, pourquoi l'aurait-on posée? Mais on peut se demander aussi s'il est nécessaire d'instituer des procédures

spécifiques et formalisées, plutôt que d'avoir recours aux voies de communication qui existent actuellement entre le canton et ses communes. En particulier, la constitution de structures régionales, qui introduit un niveau politico-administratif supplémentaire, ne va-t-elle pas rendre trop complexe et moins transparent encore le processus de décision, et créer une certaine dilution des responsabilités?

4.5. La participation de la population pose des problèmes analogues: la loi donne le principe, mais sans autre précision. Ce sera au droit cantonal d'apporter les déterminations nécessaires. L'information à elle seule ne suffit pas, si elle s'adresse seulement à des interlocuteurs passifs, qui ne recevraient pas l'occasion, voire le droit de s'exprimer. Il y a là, sans doute beaucoup plus que dans le contenu du plan directeur, place pour des innovations (cf. Léopold Veuve, *Plan directeur cantonal et participation*, Lausanne, 1981). Cela est d'autant plus nécessaire que le plan directeur aura une fonction primordiale et vraisemblablement très lourde. Résultat de la coordination — ou, exprimé en termes peut-être plus réalistes, compromis entre unités administratives — il paraîtrait paradoxal (mais l'inattendu peut arriver) qu'il ne soit pas doté d'une force d'inertie peu commune; certes, il peut être modifié, et même il doit, après dix ans, être entièrement revu (art. 10 LAT). Mais, étant donné la complexité de la procédure, et, surtout, de l'intervention de plusieurs autorités, il n'est pas certain que ce qui est juridiquement possible soit réellement pratiqué. Or, le plan directeur va dans les faits prédéterminer la réalisation de nombre d'activités étatiques. Il importe donc qu'il puisse être suffisamment discuté à l'extérieur de l'administration.

4.6. En rapport avec cette dernière observation, un dernier point: la position du propriétaire. On a déjà dit que sa situation juridique ne serait déterminée que par d'autres actes (plans de zones, mises à l'enquête d'expropriation). Il ne peut donc, dans l'organisation actuelle du système des contrôles, saisir le juge que par un recours dirigé contre ces actes. Il pourra, à ce moment, invoquer la non-conformité de l'acte qu'il attaque au plan directeur. L'argument sera recevable, le plan directeur constituant la «loi» de l'aménagement du territoire; il reviendra à dire que l'acte en cause est illégal (*Etude*, p. 155). Inversement (cf. *ibid.*; ATF los la 225), il pourra soulever le motif que l'acte qu'il attaque est vicié en ce sens qu'il reprend un vice déjà contenu dans le plan directeur (par exemple, violation de l'article 3 LAT). L'illégalité du plan directeur pourra donc être examinée par le juge administratif dans un contrôle incident.

4.7. Le plan directeur ne saurait constituer un ensemble fixe, une projection dans le temps déterministe. Il doit pouvoir évoluer. Cette nécessité découle aussi de l'effet contraignant: dans la

mesure où il est impératif, il doit être à jour.

La modification dans les faits ou dans les projets peut se tenir dans les limites de la marge de liberté que le plan laisse: aucun problème.

Si tel n'est pas le cas, toutes les altérations affectant les décisions prises devraient faire l'objet d'une adaptation formelle. On peut craindre alors qu'il n'y ait un processus permanent de révision. Pour l'éviter, on envisage de distinguer suivant l'importance de la modification (*Le plan directeur*, p. 65). Si elle est mineure, l'autorité d'aménagement du territoire, qui doit être informée, fera connaître aux autres autorités intéressées le projet en même temps que sa décision de ne pas entreprendre de procédure de modification; si cela est nécessaire, une procédure de conciliation pourra être ouverte.

En tout cas, une procédure formelle semble devoir être engagée chaque fois qu'un objet quelconque doit devenir une «mesure arrêtée»: puisqu'il y a effet contraignant, le principe paraît l'exiger. Faut-il craindre alors ici une dynamique constante?

On peut avoir la même crainte pour les «informations préalables» et les «questions en suspens»: même si, vu l'absence d'effets contraignants autres que procéduraux, une modification formelle n'est pas nécessaire, il existe un devoir d'information de l'autorité qui fait avancer ses projets et, par conséquent, la nécessité d'un enregistrement adéquat dans le plan directeur: ce passage de l'«information préalable» à la «question en suspens», puis à la «décision prise» (comme en un ascenseur). Le même devoir devrait concerner en outre toute intention nouvelle dont la pertinence spatiale impliquerait qu'elle soit incluse dans le plan, à quelque titre que ce soit.

Le plan ne sera-t-il pas alors un flux permanent de données dont la maîtrise sera problématique? On comprend de toute manière qu'il soit prévu une révision globale en principe tous les dix ans.

4.8. Une autre question est de savoir si une autorité peut exiger la révision du plan sur un point qui fait l'objet d'une décision prise. La loi l'admet, bien évidemment, quand «les circonstances se sont modifiées», «lorsque de nouvelles tâches se présentent» ou qu'«il est possible de trouver une meilleure solution d'ensemble aux problèmes de l'aménagement du territoire» (cf. *Etude*, p. 159; art. 8, 9 OAT) (on notera que, s'agissant des compétences fédérales propres et des immunités fédérales, l'*Etude*, p. 157, considère que la modification du plan directeur et l'ouverture de la procédure de conciliation ne seraient pas subordonnées à ces conditions).

5. Conclusion

5.1. Quels services le plan directeur rendra-t-il dans la pratique? Il est difficile de le savoir avant que l'instrument ait été utilisé. Ce que l'on peut dire pour l'instant, c'est qu'il porte l'empreinte de

beaucoup d'intentions contradictoires. Dans le souci de l'alléger, on en a réduit le contenu à un minimum, en lui enlevant peut-être l'essentiel, politiquement, de l'aménagement du territoire: les études de base, qui paraissent relever d'un simple document administratif. On a néanmoins voulu revaloriser sa dimension politique, par la participation des communes et celle de la population: beaux principes, sur la réalisation desquels on renvoie à l'imagination future. Pour donner à l'institution une certaine consistance, on lui a accordé un effet contraignant: cela a nécessité une classification du contenu qui permette cette conséquence sans enlever à la procédure une relative souplesse: va-t-on trouver une voie entre la rigidité de tout texte officiel qui a fait l'objet de multiples compromis, et un flux permanent de révisions et d'accommodations? Si les préoccupations liées à la stabilité de l'acte, qui constituent l'une des faces de l'effet contraignant, sont justifiées, c'est par rapport à l'importance politique du document, par rapport aussi aux tiers, administrés ou citoyens; mais l'aménagement du territoire est un processus évolutif, qui se concilie sans doute assez mal avec une fixité «photographique» (sic la métaphore utilisée par l'*Etude*, p. 147).

Bref: chargé de trop d'ambitions, certaines contradictoires, d'autres mal formulées, le plan directeur, dans sa pratique, ne va-t-il pas être réduit à un rôle minimal?

5.2. A vrai dire, on peut se demander si trop d'importance n'a pas été accordée à l'effet contraignant matériel; cela conduit à la conception du plan directeur comme un *acte déterminé*, unique dans le temps, approuvé à une certaine date: c'est évidemment à cette condition que le *contenu* peut en être doté d'une certaine stabilité et que, en conséquence, un effet contraignant matériel peut lui être attaché.

Une telle conception est principalement axée sur la matière du plan. Mais ne passe-t-elle pas à côté de l'essentiel, à savoir l'aménagement de procédures constantes de coordination, qui risquent peut-être, lorsque l'accent est mis sur le contenu, d'être sacrifiées à l'exigence de stabilité de l'acte juridico-politique? Ne peut-on craindre que, pour ménager le plus les possibilités d'adaptation, le dynamisme et l'évolution des politiques publiques, on n'intègre au plan directeur qu'un minimum indispensable, et non pas le maximum souhaitable?

Ces considérations devraient conduire à une réévaluation de la fonction du plan directeur: le concevoir, non comme un acte, mais comme un processus, ainsi que le suggère Léopold Veuve. Il aurait à enregistrer toute intention, tout projet, toute mesure à pertinence spatiale, de manière à signaler le plus tôt possible tout risque de conflit d'intérêts, la nécessité d'une appréciation des effets sur l'espace, les exigences d'une coordination. L'effet contraignant serait uniquement de procédure (ce qui se trouve suggéré plus haut, sous ch. 32, mais qui impliquerait un élargissement considérable des conditions posées par l'art. 9 II LAT). Matériellement, le caractère impératif, donc stable, peut très bien ne résulter que de la procédure spécifique de la mesure arrêtée (ch. 23): il n'est nul besoin de le déduire du plan directeur. Contrairement à ce qu'on a pu dire (ainsi, il faut l'avouer, dans: Pierre Moor, «La participation des administrés dans les procédures d'aménagement du territoire», in *Revue de droit suisse*, 1976, II, p. 158), cette conception ne rendrait pas plus difficile l'institution de procédures de participation et de contrôle: l'ouverture et la transparence ne découlent pas de l'impérativité des contenus, mais de l'aménagement adéquat des processus d'élaboration et de décision.

Les plans directeurs cantonaux

Exposé de M. Claude Wasserfallen, chef du Service de l'aménagement du territoire du canton de Vaud

1. Le plan directeur cantonal vaudois

Aujourd'hui le Département des travaux publics a remis à l'appréciation du Conseil d'Etat un projet de plan directeur cantonal.

Ce document fait suite au diagnostic qui avait été présenté au début de l'année 1980 avec un certain nombre de propositions. Il est intéressant de présenter le sommaire de la première proposition faite au Conseil d'Etat, qui donnait une idée du contenu comportant trois volets: le plan directeur général, les plans directeurs sectoriels et le programme de réalisation. Ces éléments, faisant partie intégrante du plan directeur cantonal, selon notre proposition primitive, devaient être accompagnés d'annexes ou de rapports explicatifs ou de commentaires permettant d'émettre un certain nombre de réflexions acces-

soires utiles à la compréhension des documents et dépourvus de tout caractère obligatoire.

Tel que proposé, le plan directeur général n'était pas une simple addition des plans directeurs sectoriels superposés en une cartographie savante, mais il devait présenter une synthèse préalable découlant d'une conception directrice générale, d'une image globale et d'un programme de développement.

En définitive, dans sa forme actuelle, le plan directeur reprend cette partie par la description du contexte général et des principes et objectifs à prendre en considération.

Puis elle est suivie par les plans directeurs sectoriels, dont celui de l'urbanisation montre avec le plus d'évidence mais sous forme schématique quelle devrait être la conception spatiale visant à soutenir au mieux le développement